

保险监管国际协调的若干法律问题研究 ——兼论国际保险监督官协会的改革

Legal Study on International Coordination of Insurance Supervision
——Also on the Reform of International Association of Insurance Supervisors

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

目 录

第一章 保险监管国际协调的必要性与可行性	9
第一节 保险监管国际协调的必要性	9
一、回应和支持保险服务的自由化、国际化 ——进行保险监管国际协调的必要性	9
二、保险监管国际协调必须上升到法律层面 ——从法律角度探讨保险监管国际协调的必要性	12
第二节 保险监管国际协调的可行性	13
一、“全球合作”的法律原则提供了理论支持	13
二、各国保险监管法的共通之处提供了有利条件	13
三、各国保险监管面临共同问题提供了讨论主题	15
四、科技进步提供了技术支持	15
第二章 保险监管国际协调的历史探索及法律评价	17
第一节 欧共体保险监管协调的法律分析	17
一、欧共体第一代保险指令	18
二、欧共体第二代保险指令	19
三、欧共体第三代保险指令	20
第二节 世贸组织协定对保险监管国际协调的贡献与局限	22
一、影响保险监管国际协调的 WTO 法律文件	22
二、相关 WTO 法律文件对保险监管国际协调的贡献	22
三、WTO 的保险监管国际协调安排的局限	25
第三节 国际保险监督官协会的初步实践	26
第三章 保险监管国际协调未来实践的法律构想	30
第一节 构建保险监管国际协调的三层次法律体系	30

一、第一层次：协调国际保险监管的国际“硬法”	30
二、第二层次：多边层面的示范法或国际“软法”	31
三、第三层次：双边和区域性的协调规则以及各国国内保险监管法	32
第二节 完善国际保险监督官协会协调国际保险监管的实体内容	33
一、关于母国与东道国间保险监管的法律责任分配与合作	33
二、关于各国保险市场准入的监管协调	38
三、关于保险公司资金运用的监管协调	39
四、关于市场退出的监管协调	41
第三节 加强国际保险监督官协会协调国际保险监管的程序性措施 ...	42
一、改革国际保险监督官协会的内部组织机制	42
二、横向协调措施	45
三、纵向协调措施	49
第四节 中国与保险监管国际协调	51
一、我国实践保险服务入世承诺中存在的若干问题	52
二、笔者的若干建议	54
结 束 语	57

CONTENTS

Chapter 1 Necessity and Feasibility of International Coordination of Insurance Supervision

Subchapter 1 Necessity of International Coordination of Insurance Supervision

Section 1 Respond to and Support the Liberalization and Internationalization of Insurance Industry---the Necessity of Coordinating International Insurance Supervision

Section 2 International Insurance Supervision should be Coordinated by Law---the Necessity of Discussing International Coordination of Insurance Supervision from Legal Angle

Subchapter 2 Feasibility of International Coordination of Insurance Supervision

Section 1 “Global Cooperation” Principle Provides Theoretical Support

Section 2 Similarity of Domestic Insurance Laws and Regulations Provide Favorable Conditions

Section 3 Common Problems Facing Countries Raise Issues for Discussing

Section 4 Technological Progresses Provide Technical Support

Chapter 2 Historical Exploration of International Coordination of Insurance Supervision and Legal Evaluation

Subchapter 1 Legal Analysis of Coordination of Insurance Supervision by E.C.

Section 1 E.C. Insurance Directives of the First Generation

Section 2 E.C. Insurance Directives of the Second Generation

Section 3 E.C. Insurance Directives of the Third Generation

Subchapter 2 Contributions and Limitations of WTO Agreements to International Coordination of Insurance Supervision

Section 1 Relevant WTO Agreements Affecting International Coordination of Insurance Supervision

Section 2 Contributions of Relevant WTO Agreements to International Coordination of Insurance Supervision

Section 3 Limitations of the Arrangements of International Coordination of

Insurance Supervision by WTO	
Subchapter 3 Preliminary Practices of International Association of Insurance Supervision	
Chapter 3 Conceptions of Future Practices to Coordinate International Insurance Supervision	
Subchapter 1 Construct the 3-layered Legal Framework of International Coordination of Insurance Supervision	
Section 1 the First Level: International Hard Laws to Coordinate International Insurance Supervision	
Section 2 the Second Level: Multilateral Model Laws or International Soft Laws to Coordinate International Insurance Supervision	
Section 3 the Third Level: Bilateral and Regional Coordination Rules and Domestic Insurance Supervision Laws	
Subchapter 2 Legal Proposals to Improve Substantial Contents of International Coordination of Insurance Supervision by International Association of Insurance Supervisors	
Section 1 on the Sharing of Legal Supervision Responsibilities and Cooperation between Home Countries and Host Countries	
Section 2 on the Coordination of Insurance Market Access Supervision	
Section 3 on the Coordination of Supervision of Capital Application by Insurance Companies	
Section 4 on the Coordination of Insurance Market Withdrawal Supervision	
Subchapter 3 Legal Proposals to Strengthen Procedural Measures to Coordinate International Insurance Supervision by International Association of Insurance Supervisors	
Section 1 Reform of Internal Organizing Mechanism of International Association of Insurance Supervisors	
Section 2 Horizontal Coordinating Measures	
Section 3 Vertical Coordinating Measures	
Subchapter 4 China and International Coordination of Insurance Supervision	
Section 1 Some Negative Results of China's Fulfillment of WTO Commitments of Insurance	
Section 2 Author's proposals	
Concluding Remarks	

内 容 摘 要

相对于国际经济法学界对跨国银行监管的热烈探讨，有关保险监管国际协调的法律问题研究就显得薄弱与不足。而随着保险业的自由化和国际化发展，随着中国融入国际保险市场，保险监管的国际协调将越发重要。本文不仅构筑了保险监管国际协调的法律理论基础，而且从实践角度，结合国际保险监督官协会的改革问题，提出了保险监管国际协调的未来实践的若干法律建议。全文分为三章正文和结束语。

第一章阐述了保险监管国际协调的必要性与可行性，是全文的基础和铺垫。

第二章运用历史的研究方法，简要回顾了欧共体、世贸组织和国际保险监督官协会对保险监管国际协调的历史探索，并就它们的贡献与局限进行了法律分析。

第三章是全文的重点，在第二章吸取历史探索的成功之处并发现不足之处的基础上，论述了笔者对保险监管国际协调的未来实践的法律构想。本章运用比较借鉴的研究方法，与美国保险监管法规体系、WTO 保险服务贸易规则和跨国银行监管规则联系，并突破对现行保险监管国际协调规则阐释的层面，首先从整体上，提出构建三个层次组成的保险监管国际协调的法律体系；其次分别提出完善、加强国际保险监督官协会协调国际保险监管的实体内容、程序性措施的法律建议；再次，笔者围绕我国实践保险服务入世承诺存在的若干问题探讨了中国如何参与保险监管的国际协调。

结束语部分笔者强调了保险监管国际协调不是一朝一夕能完成的，其必须与保险机构内部监管、国别监管相融合，方能形成完整的国际保险监管系统。

关键词： 保险监管； 国际协调； 国际保险监督官协会

ABSTRACT

Compared with the heated discussion of legal issues of multinational bank supervision, legal study on international coordination of insurance supervision is weak and insufficient. However, with the more liberalized and globalized insurance industry and China's further involvement in the world insurance market, the importance of international coordination of insurance supervision grows. The dissertation tries to provide relevant basic legal theoretical framework and proposes from the practical angle on how to coordinate international insurance supervision in the future with the discussion of the reform of International Association of Insurance Supervisors (IAIS). This dissertation comprises five chapters and concluding remarks.

Chapter 1 is the foundation and background. It illustrates the necessity and feasibility of international coordination of insurance supervision.

Chapter 2 briefly reviews the historical practices of E.C (E.U), WTO and IAIS in the field of international insurance supervision and analyses their contributions and limitations from legal point.

Chapter 3, the core of the dissertation, is divided into 4 subchapters. By comparative analysis, this chapter focuses on the conception of the future practices of international coordination of insurance supervision with reference to the US insurance regulatory rules, the WTO rules concerning trade in insurance services and rules of multinational bank supervision. And the dissertation doesn't stop on the mere interpretation of the rules and texts. Subchapter 1 proposes to build a three-layered legal framework of international coordination of insurance supervision. Subchapter 2 and 3 suggest on how to improve IAIS's role in coordinating insurance supervision in both substantial contents and procedural measures. Subchapter 4 discusses China's role in the international coordination of insurance supervision through analyzing some negative results due to China's fulfillment of WTO commitments of insurance..

The concluding remarks emphasize that international coordination of insurance supervision can not be achieved in a day. It should combine the state regulation and internal control within insurance companies in order to form a safe and sound international insurance supervision system..

Key Words: Insurance Supervision; International Coordination; International Association of Insurance Supervisors

第一章 保险监管国际协调的必要性与可行性

第一节 保险监管国际协调的必要性

一、回应和支持保险服务的自由化、国际化

——进行保险监管国际协调的必要性

(一) 回应保险服务的自由化发展

WTO 《服务贸易总协定》(以下简称 GATS)、欧共体的相关保险指令等促成的保险服务的国际自由流动,意味着各国,特别是发展中国家和经济转型国家,需要大规模调整保险法规。而这样大幅度的金融领域改革往往很容易伴随着危机的发生(世界上最近的 25 次银行危机,就有 18 次发生在金融市场自由化改革之后),故世界范围的保险自由化改革非常需要与之相匹配的世界范围的保险监管。同时,保险业的自由化并未剥夺各国对涉外保险活动进行法律监管的必要权力,任何一国都不可能一意孤行地按照自己的标准和模式实施自由化路线,而是要站在国际层面携手平衡协调各方利益,作出合理的法律安排。

1. 自由化背景下,各国放松保险业管制,更需要发挥国际监管的作用

20 世纪 90 年代中期以来,发达国家的保险监管一改严格监管的风格,呈现了明显的放松趋势。这是以 20 世纪 80 年代凯恩斯主义渐衰,新自由主义兴起为理论背景的。而现实背景是:保险市场走向成熟化、自由化、国际化要求保险监管方式的调整;另外,为适应保险人对外扩张的需要,发达国家放松本

欧盟成立后,经济事务的相关规定仍是以欧共体的名义发布,所以在本文中笔者统一使用欧共体的名称。

MICHAEL P. MALLOY. Transnational Business Law in the Twenty-first Century: International Financial Services: An Agenda for the Twenty-First Century [J]. The Transnational Lawyer, 2002, Winter: 58.

国市场的管制，以求依据互惠原则打开他国的保险市场大门。主要表现为：放宽保险市场的准入条件；保险合同自由化和保险费率市场化；放宽对保险经营活动的限制等。

从发达国家的角度考虑，保险业的高度自由化，必须以国际保险监管的协调、国际保险法律关系的稳定为前提。对外开展保险业务的安全性没有得到法律保护之前，保险服务提供者不可能放开手脚追求更高层次的自由化。从发展中国家的角度考虑，作为东道国，它们往往监管技术相对落后，监管信息较闭塞，国际保险商容易逃避其监管。各国面对拥有得天独厚的扩张潜力和规避能力的跨国保险机构无不期望国际监管协作。自由化下的放松管制与审慎监管并不矛盾，反而是互为补充的。良好的保险监管国际协调体系，就是要寻找到两者的平衡点，设计出一个既鼓励竞争又创造安全可靠环境的有效监管环境。

2. 自由化背景下，更需要防止保险机构间的不正当竞争，保护消费者

保险公司的真正成本在承保时是不能精确确定的，只有在所有保单到期、所有索赔得到赔付后方可计算，故保险公司很可能被短期利益驱动，冒险进行过度的破坏性价格竞争。而且，在国际市场上，各国监管政策的差别，使保险商能够不正当地利用其中漏洞空隙，抢占相对有利的竞争地位。为消除这些无序竞争的危害，需要国际保险监管组织从更广泛更长远的国际利益出发，促成各国利益的妥协，尽可能地最小化保险国别监管间的差距，使来自不同监管管辖权下的跨国保险机构受到实质平等的待遇。

谈到防止不正当竞争自然要谈到保护消费者。保险法律关系中的消费者，相比其他金融业中的消费者处于更加弱势的地位：保险关乎消费者在将来财产受损、人身受伤、退休、死亡时获得保障的重大利益，消费者却很难了解到保险机构的重要信息。相比国内保险业，接受国际保险机构服务的消费者又处于更不利的处境：跨境提供的保险产品和保单法律条款解释更加复杂，国际保险

彭雪梅. 论我国保险监管模式的选择方向[J]. 金融研究, 2000, (1): 122.

机构对他们来说更加遥不可及，信息渠道更加不畅；且虽然各国都有消费者保护法，但因存在甚多差异反而造成了国际保险市场上对消费者保护的扭曲。故单靠各个国家的保险监管难以解决国际保险市场上的消费者保护问题，保护消费者利益已成为保险监管国际协调的动因之一。

（二）支持保险服务的国际化发展

保险服务不例外地被卷入了上个世纪 80 年代掀起的金融服务国际化浪潮：发达国家的保险机构纷纷跨境设立海外分支机构；涌现出涉及其他国家保险机构的跨境购并，甚至还购并其他国家的银行、证券公司；各公司开展国际保险电子商务等。保险业国际化发展还有一个特殊的现象是：世界各保险机构再保险业务跨国拓展，把各国的保险机构环环紧扣地联系在一起。

保险业的国际化发展呼唤保险监管国际协调。一方面，跨国保险机构的发展使主要作为东道国的发展中国家放宽了对外资金融机构的准入和经营限制，而由于监管水平的落后，发展中国家的金融安全受到潜在威胁。另一方面，国际保险集团以及参与保险业务的金融集团规模的扩大，对传统的国别监管方式提出挑战，即使是监管法制相当完善的发达国家对这样的“庞然大物”也感到十分棘手。国际化的保险市场会产生风险的“多米诺骨牌式”反应，这必然要求国与国之间的保险监管协调合作，体现在国际法层面就是，各国保险界需要大量的共同“游戏准则”，包括国际“软法”、统一实体法进而是多边经济条约。

从银行业的反面教训来看，在 20 世纪 90 年代初之前，由于忽视了国际层面的银行监管，使得跨国银行在全球发展过程中酿成了巴林银行、住友银行倒闭等举世震惊的事件。巴塞尔委员会也是在危机之后，方才组成并出台跨国银行监管规则，这毕竟有“亡羊补牢”的意味。国际保险监督官协会（以下简称国际保监会）等有关保险监管的国际组织应从中吸取教训，先走一步，尽快行动起来推进保险监管的国际协调。

二、保险监管国际协调必须上升到法律层面

——从法律角度探讨保险监管国际协调的必要性

在保险业发达的西方国家流行着这么一句话：“保险是法律的产儿。”这很好地说明了保险业发展与监管法制化的依存关系。保险业的脆弱性需要法律这种特殊的他律手段来强化保险业的稳定，因此，不论国际保险业发达到何种程度，法律的控制机制永远是防范风险的必要手段，是跨国保险机构安全运行的内在要素之一。

就监管者而言，任何行业的监管当局的权力都是法律所赋予的。尽管世界各国保险监管体制各异，但共同的是，其依据皆为法律而非行政指令等其他来源。而无论在国内还是国际上，在保险监管领域引入法律机制，将带来公众能够广泛参与审查讨论的透明化监管体系，从而使保险监管的效率和效果都有质的提高。故保险监管的国际协调必然也必须走上法制化的道路。明确这一点，对逐渐融入国际市场的中国保险监管尤为重要，因为中国的金融监管还需要进一步摆脱行政附属物的地位，方能保证保险市场调节的规律和效率。

就被监管者而言，国际保险服务提供者面临的是错综复杂和风险涌动的国际保险市场，他们更加需要公平竞争和稳定有序的市场环境。而倘若有统一尺度的国际保险监管法律制度，可以赋予变幻莫测的全球市场相对确定性和可预见性。以法律为基准可以最有效地把来自各个不同监管权力管辖地域的保险机构纳入实质平等的竞技场，可以最有力地保证监管措施一致而持续地贯彻执行。

就其他利益各方而言，法律层面的监管国际协调有利于其他保险市场参与者，包括潜在保险客户和银行、证券等金融机构，评估相应的权利义务，并有助于实现保险监管的公平目标。倘若形成了良好的国际保险监管法律制度，社会公众和相关各方将有畅通的渠道获得与切身利益相关的信息，并可以通过评论、审查等方式影响监管法规的制定，监督监管政策的实施和监管机构的运作。

自由化和国际化的趋向之下,保险服务已经成为社会公众的关注焦点之一,成为影响国内和国与国之间政治、经济利益的因素之一,这从中国入世谈判有关保险的协定拖延到最后方才艰难达成的情况可见一斑。当一事物的重要性上升到如此高度时,各国都将寻求法律准则、借助法律力量来规范和协调各方关系,也唯有如此,保险监管的国际协调才能收到实质性成效。

第二节 保险监管国际协调的可行性

一、“全球合作”的法律原则提供了理论支持

强调全球各类国家开展全面合作,特别是强调南北合作,以共谋发展,这是始终贯穿于《建立国际经济新秩序宣言》和《各国经济权利和义务宪章》的一条主线。“全球合作”也就获得众多主权国家的普遍赞同,逐渐成为国际经济法的基本原则。其基本目标是:实行世界经济结构改革,建立公平合理的国际经济新关系和国际经济新秩序,使全球所有国家都实现更普遍的繁荣,所有民族都达到更高的生活水平。

保险监管国际协调的实质并不是在保险监管框架以外另行构筑更高阶次的监管体制,国际保监会等国际金融组织也不对跨国保险机构行使直接的监管权,其运作和监管目标主要是通过各国监管当局的协调与合作,尤其是主要代表东道国利益的发展中国家和代表母国利益的发达国家之间的合作(即南北合作)来实现的。这就体现了国际经济法的基本原则之一——“全球合作”原则。

二、各国保险监管法的共通之处提供了有利条件

各国保险监管制度的目标存在共同性。归纳起来基本上包括三个方面:维护被保险人的合法权益,维护公平竞争的保险市场秩序,维护保险体系的安全

陈安. 国际经济法(2) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2001. 91.

与稳定。当然在各国保险法和国际保险监管组织文件中对监管目标的表述不尽一致，而且各国处于不同的保险业发展阶段也会有不同的具体的阶段目标。

各国普遍强调依法监管，统一和加强监管机构的职权，保险监管呈现法制化趋向，这构成了国际协调的基础。近年来，英国着手对人为因素比较明显的自律监管为主的模式进行制度化改革，并于 1998 年成立了“金融监管服务局”统一对金融机构进行监管。美国各州分别行使保险监管权，法律条例虽完备但非常繁杂，职责重复，效率低下；目前美国的全国保险监督官协会正努力取消一些法定数量参数和比率指标，完善联邦保险监管规则，降低监管成本。日本原采用政府行政干预为主的模式，1998 年宣布金融大改革后，保险法律法规建设得以强化，彻底取消了对保险机构的过度保护。

各国纷纷强化偿付能力监管，其日益成为保险监管法律制度的核心，这也就成为保险监管国际协调的重点之一。偿付能力监管是在保险市场趋于自由化和国际化，条款费率监管作用日渐弱化的情况下，各国寻求的更为有效的监管方式。“英国型”的偿付能力额度监管已成为欧共体保险市场一体化的一项基本法律，欧共体成员国的偿付能力监管标准渐趋一致。在美国，全国保险监督官协会在 20 世纪 80 年代末强化了对偿付能力监管的研究，1992 年还推行了强制的偿付能力监管标准并要求各州实施，该协会将定期对此进行检查。日本过去一直实行典型的以费率条款为监管内容的监管模式，但日本在 1995 年修订的《保险业法》中制定了极为详细的监管标准。我国也在从市场行为监管和偿付能力监管并重的方式向以偿付能力监管为核心的方式的过渡中取得了实质性进展。中国保险监督管理委员会（以下简称我国保监会）制定发布了我国保监会 2003 年 1 号令《保险公司偿付能力额度及监管指标管理规定》，并于 2004 年开始制定保险公司偿付能力报告编报规则。我国保险业偿付能力监管的基本框架正在形成。

孟龙. 加入 WTO 中国的保险监管面临考验[J]. 保险研究, 2002, (2): 20.

刘伟. 开放条件下的保险监管[J]. 中国保险, 2002, (3): 36.

马永伟. 各国保险法规制度对比研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2001. 140.

简言之，各国保险监管法存在的上述诸多相同点、相似处，给国与国之间的监管协调制度安排创造了可能性，提供了方便协作的途径。

三、各国保险监管面临共同问题提供了讨论主题

首先，世界经济发展变化迅速，行业间、国家间的互动性更加明显，各国都在考虑如何提高保险监管的时效性。其次，保险业朝横向和纵向拓展，诸如财务再保险、再保险证券化等保险产品创新呈出不穷，电子商务等经营新方式不断推出，保险与银行和证券产品融合等，给保险监管者提出了技术和管理方面的新课题。再次，发达国家保险公司积极开拓新兴市场，期望目标市场拥有稳定有序的金融环境，新兴市场和发展中国家同样也期望规范保险机构经营管理，完善本国保险法规，健全保险监管体系。第四，保险机构全球并购重组，规模快速膨胀，空前的经营自由化和国际化使各个东道国都在担心怎样才能有效监管母公司不在其国内的保险机构，怎样才能合理解决跨境业务产生的争端。第五，由于金融保险集团的出现，各金融行业横向融合；由于跨境保险服务的大量大范围进行，保险业在国与国间横向融合，各国保险监管机构以及国际银行、证券、保险监管组织间如何沟通合作的问题已摆上议事日程。总之，既然国际保险市场存在共同需要解决的问题，国际层面的保险监管协调也就有了共同的课题和目标。

四、科技进步提供了技术支持

保险监管的国际协调面对的是全世界范围的保险机构活动信息，要高效率地处理这些庞大的数据，不能不依靠信息技术的高速发展。由于对众多跨国保险机构进行现场监管的不现实性，非现场监管就成为国际保险监管的重要手段。当今各种信息处理软件大量出现，各国普遍重视信息基础设施建设，通讯和计算机、网络的运用，保证了国际保险监管组织可以根据所获取的财务报表来分

析各种指标，实施科学且高效的监管，既降低了国际监管的成本，又提高了监管协调的效率。

保险监管的国际协调还要面对世界各国的国内监管者，面对世界各国的保险消费者。正是先进的电脑网络技术让保险监管的国际协调更加快捷，且又大大降低成本。透明化是实现保险监管国际协调的条件，网络技术为信息向如此广泛的受众公开披露创造了方便可行的条件。各个跨国保险机构的财务信息、组织机构、保险业务信息都可以通过网络发布，及时更新，且公众可以通过网络反馈意见，形成良性的信息沟通渠道。国际保险监管组织也能够借助网络公布保险监管的文件，征求各国监管者、保险机构、消费者的建议，以充分考虑各方利益再加以修改完善，最后通过网络将各种规范性文件正式发布。

刘伟. 开放条件下的保险监管[J]. 中国保险, 2002, (3): 35.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库